

DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

Nový přestupek znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci

A New Misdemeanor of the Standing of an Official in the Exercise of His or Her Powers

Pavel Všeticka*

Abstrakt

Předkládaný příspěvek je věnován problematice z oblasti reformy správního trestání. Konkrétně se zde zabývá významem nově formulované skutkové podstaty přestupku, jenž spočívá ve znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci. První část příspěvku je věnována historii obdobných právních institutů u nás od roku 1989 do současnosti. Ve druhé části se zamýšlím nad významem této nové právní úpravy ve vztahu k právní ochraně příslušníků Policie České republiky.

Klíčová slova

Police České republiky; urážka na cti; znevážení postavení úřední osoby; reforma správního trestání.

Abstract

The article is devoted to the issue of the reform of administrative punishment. Specifically, I deal with the anticipated significance of newly formulated facts of the offense, which basically consists in belittling the status of a public official in the exercise of its powers in relation to members of the police. The first part is devoted to the history of similar legal institution in our country from 1990 to the present. In the second part, then I think of the content of the relevant legal standards in relation to its application.

Keywords

Police; Discounting Status; an Official Person the Exercise of Authority; Reform of Administrative Punishment.

Úvod

Z hlediska předmětu úpravy (či účelového zaměření) představuje správní právo trestní svébytný a poměrně samostatný subsystem správního práva, jehož posláním je regulace specifické oblasti společenských vztahů, které vznikají, realizují se a zanikají v souvislosti s uplatněním tzv. „správněprávní odpovědnosti“.¹ Správněprávní odpovědnost

* Mgr. Pavel Všeticka, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzity, Brno / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 365523@mail.muni.cz

¹ Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 43.

představuje specifický druh odpovědnosti právní odpovědnosti, který vzniká v souvislosti s porušením norem správního práva.² Správní právo trestní v sobě zahrnuje normy organizačního, hmotněprávního i procesního charakteru.

Letošní rok s sebou přinese dlouho očekávanou (a připravovanou) reformu správního trestání. Tato reforma bude „vedena v život“ prostřednictvím nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který bude představovat nový stěžejní hmotněprávní i procesní předpis v oblasti správního práva trestního. Současně s nabytím účinnosti tohoto zákona dojde ke zrušení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), který bude plně nahrazen právě výše zmíněným zákonem o odpovědnosti za přestupky.

Jednou z novinek v oblasti správního trestání, kterou nová právní úprava přinese, je skutečnost, že zákon o odpovědnosti za přestupky (na rozdíl od zákona o přestupcích) již neobsahuje zvláštní část, ve které by byly formulovány skutkové podstaty jednotlivých přestupků. Zde je třeba poznamenat, že tento přístup, tedy snahu přenášet celé skupiny přestupků ze zvláštní části přestupkového zákona do jednotlivých zvláštních zákonů,³ bylo možno vysledovat již v době před přijetím tohoto zákona. Současná reforma správního trestání tedy přirozeně navazuje na tendence k „vyprazdňování“ zvláštní části přestupkového zákona započaté již v minulosti.⁴

Absence zvláštní části v zákoně o odpovědnosti za přestupky, která by obsahovala jednotlivé skutkové podstaty přestupků, jež se nevyskytují v žádném zvláštním zákoně, je řešena pomocí přijetí nové hmotněprávní úpravy, jež na zákon o odpovědnosti za přestupky přímo navazuje. Tuto novou hmotněprávní úpravu představuje zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), jež nabude účinnosti současně se zákonem o odpovědnosti za přestupky (tedy 1. 7. 2017) a kde budou soustředěny skutkové podstaty těch přestupků, jež nejsou obsaženy v jednotlivých zvláštních zákonech. Jedná se především o přestupky proti pořádku ve státní správě, přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy, atd.

Zákonodárce logicky využil přijetí nové právní úpravy k formulaci nových skutkových podstat přestupků, které dosavadní zákon o přestupcích neobsahuje. Tak například v rámci skupiny přestupků proti veřejnému pořádku je nově zavedená skutková podstata přestupkového jednání, které spočívá ve „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ (§ 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích).

2 Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 379.

3 Jako příklad lze uvést přenesení přestupků v oblasti dopravy z přestupkového zákona do zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4 Srov. BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 33.

Ve svém příspěvku se chci věnovat významu přijetí této nové hmotněprávní úpravy ve vztahu k správněprávnímu postavení příslušníků Policie České republiky (dále jen „policistů“) při výkonu jejich pravomoci. Konkrétně se budu zabývat otázkou, zda, případně jakým způsobem přispěje nově zformulovaná skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku vyjádřená § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích ke zvýšení právní ochrany policistů před jednáním, jež tuto skutkovou podstatu naplňuje. V této souvislosti hodlám též představit některé úvahy nad dosavadním stavem v této oblasti a to prostřednictvím analýzy okolností, za nichž jsou policisté konfrontováni s takovým druhem jednání, které by se dalo pod tuto nově formulovanou skutkovou podstatu přestupku podřadit.

1 Vývoj právní úpravy poskytující ochranu úředním osobám před verbálními útoky při výkonu jejich pravomoci od roku 1989 do současnosti

Je bohužel smutnou skutečností, že příslušníci bezpečnostních a záchranných sborů se při plnění svých úkolů (jež spočívají v ochraně životů, zdraví, majetku a svobod osob) nezdávka stávají terčem verbálních útoků (v podobě vulgárních nadávek, urážek, výhrůžek a krivých obvinění), ale i fyzického napadání ze strany osob, proti kterým zakročují, či dokonce těch osob, jejichž zájmy v danou chvíli chrání. Toto téma je v poslední době nejčastěji diskutováno především v souvislosti s případy napadání posádek zdravotnické záchranné služby. Nicméně k podobným incidentům často dochází i při realizaci oprávnění příslušníků bezpečnostních sborů.

Tyto případy svědčí především o tom, jak velmi malé důvěře a podpoře ze strany veřejnosti se v naší společnosti bezpečnostní a záchranné sbory těší, o přirozené autoritě a respektu ani nemluvě. V této souvislosti pokládám za velmi výstižný úryvek z díla P. Nesvadby s názvem *„Policejní etika“*, kde se uvádí: *„...vztah policie a veřejnosti se utváří v našich společenských poměrech neopakovatelně a komplikovaně. Vezměme v úvahu následující rysy:*

- *tradičně nízkou úctu, jíž se v českých zemích „těší“ autorita jako taková, v prvé řadě samozřejmě autorita formální (zejména autorita státu a jeho orgánů) – na téma ambivalentního postoje Čechů ke státu (na jedné straně obrovská nechuť ke „úřadům“, ale na druhé straně silný etatismus a potřeba být státem vždy a všude „opečovávan“) napsal již v období předmnichovské ČSR užasně aktuální postřehy Karel Čapek,*
- *tradičně nízkou úctu, jíž se v českých zemích „těší“ uniforma (vojenská a policejní),*
- *tradičně laxní vztah českého obyvatelstva ke požadavkům kázně, disciplíny, sebeovládání, zdrženlivosti apod.,*
- *české „švejkování“ ve vztahu ke nadřízeným všeobecně druhá.“*⁵

5 NESVADBA, P. *Policejní etika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 181–182.

Z historického hlediska je dle mého názoru třeba hledat prvotní příčiny (tohoto bezesporu společensky značně škodlivého jevu) v přehnaně uvolněných společenských poměrech po roce 1989, kdy vlivem zásadních politických a celospolečenských změn ke kterým v tomto období došlo, byla policie (toho času Sbor národní bezpečnosti) z úst tehdejších představitelů nově vznikající politické reprezentace vykreslována jako „temná síla“, jejímž hlavním posláním bylo sloužit totalitnímu režimu k upevňování jeho moci. Díky své neblahé úloze, kterou Sbor národní bezpečnosti sehrál v době převratu, byl (částečně oprávněně) takto vnímán v očích drtivé většiny české veřejnosti.

Následný začátek 90. let minulého století se vyznačoval eufemismem ve vztahu k otázkám zajištění vnitřní bezpečnosti státu a místy až nereálnými představami některých idealistů, že v nově budované svobodné společnosti již v podstatě nebude třeba represivního přístupu ze strany orgánů veřejné moci. Toto období je charakteristické snahou odebrat policii maximum rozhodovacích pravomocí a nasadit vůči ní silné kontrolní mechanismy.⁶

Prudký nárůst (především násilné) kriminality v první polovině 90. let 20. století však tyto optimistické představy zcela vyvrátil. Z toho důvodu byla v následujícím období transformace, jakož i později v rámci reformy veřejné správy, v několika etapách provedena (více či méně rozsáhlá) reforma policie (Sboru národní bezpečnosti) s cílem její přeměny ze symbolu neoprávněných represí v moderní ozbrojený bezpečnostní sbor sloužící veřejnosti, vytvořený po vzoru zahraničních bezpečnostních složek. Avšak vybudovat moderní „sebevědomý“ bezpečnostní sbor, který by byl v očích veřejnosti váženým, uznávaným a respektovaným, vyznačujícím se přirozenou autoritou, se i přes veškerou snahu tvůrcům těchto reforem doposud zcela nepodařilo.

V této souvislosti je třeba připomenout, že do roku 1998 existoval právní institut, jenž v trestněprávní rovině postihoval toho, kdo úmyslně hrubě urazil či pomluvil veřejného činitele při výkonu či pro výkon jeho pravomoci. Konkrétně se jednalo o jednu ze skutkových podstat trestného činu „útok na veřejného činitele“, jež byla upravena v § 156 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů, na jejímž základě se trestného činu dopustil ten „*kdo hrubě urazil nebo pomluvil veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci nebo pro tento výkon*.“⁷ Tento právní institut byl později (zákonem č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 7. 1990) přesunut do odst. 3 výše zmíněného

6 „Policie přišla o většinu svých kompetencí v oblasti veřejné správy jakožto správní úřad a její působnost se přesunula spíše do oblasti ochrany veřejného pořádku, kde však je v rámci statutárních měst neustále vytlačována dynamicky se rozvíjející obecní policií.“ ONDRUŠ, R. *Správní právo. Distanční studijní opora*. 2. vyd. Brno: MU, 2005, s. 143.

7 Dle teorie trestního práva a soudní praxe představuje „hrubá urážka nebo pomluva“ útok na čest, pověst a vážnost orgánu, přičemž znevažující projev může být spáchán různým způsobem: slovně, písemně, graficky, gestem nebo i fyzickým útokem nedosahujícím intenzity násilí. Srov. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

ustanovení trestního zákona⁸ a poté byl nakonec (zákonem č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 1. 1998) úplně zrušen.⁹ ¹⁰ V současném trestním zákoníku¹¹ bohužel tento právní institut své místo již nenalezl, což je dle mého názoru chyba. Pokud tehdejší zákonodárce nabyt dojmu, že míra společenské škodlivosti takového jednání nedosahuje intenzity trestného činu, mohl tuto skutkovou podstatu „přesunout“ alespoň do zákona o přestupcích a toto jednání sankcionovat na úrovni přestupku, což se však nestalo.

Změna v přístupu zákonodárce k této problematice nastala až v loňském roce, kdy byl v souvislosti s dlouho připravovanou reformou správního trestání přijat zákon o odpovědnosti za přestupky (jež v polovině letošního roku nahradí dosavadní zákon o přestupcích) a s ním související zákon o některých přestupcích. Oba tyto zákony by měly nabýt účinnosti současně, a to ke dni 1. 7. 2017. V § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích došlo k „obnovení“ právní odpovědnosti (tentokrát na úrovni přestupku) za hrubé jednání, prostřednictvím kterého je možno negativně působit na výkon pravomoci úřední osoby. Oproti „původní“ trestněprávní úpravě, je nová skutková podstata upravená v § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích obecnější, což znamená, že jednání, prostřednictvím kterého se osoba může dopustit přestupku znevážení postavení úřední osoby, nijak nespecifikuje.

Z mého pohledu se v tomto případě jedná nepochybně o krok správným směrem. Je ovšem otázkou, zda v době, kdy tento zákon nabude účinnosti, bude ještě tuto skutkovou podstatu přestupku obsahovat. Neboť již teď (před jeho účinností) se objevuje řada kritických názorů (mimo jiné i z řad politických odpůrců tohoto ustanovení), jež zásadně odmítají „kriminalizovat“ verbální projevy, prostřednictvím kterých adresáti veřejnoprávního působení dle jejich názoru pouze vyjadřují své občanské postoje a připomínky na adresu orgánů veřejné moci, jež jsou reprezentovány úředními osobami, a to i tehdy, jsou-li tyto projevy formulovány hrubým, urážlivým či zesměšňujícím způsobem.

⁸ „§ 156 odst. 2 TZ byl změněn tak, že dosavadní odstavec 2 se označuje jako odst. 3“ Zákon č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ „V § 156 se vypouští odst. 3“ Zákon č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ „Trestní zákon v současném znění po zrušení skutkové podstaty útoku na veřejného činitele podle § 156 odst. 3 trestního zákona neposkytuje soudcům ani jiným veřejným činitelům v porovnání s ostatními občany zvýšenou ochranu před urážlivými projevy. Před účinností zákona č. 253/1997 Sb., jímž bylo zrušeno ustanovení § 156 odst. 3 trestního zákona o trestném činu útoku na veřejného činitele spáchaném verbálními útoky, by posuzované jednání obviněného bylo kvalifikováno jako tento trestný čin“. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 9. 2004, sp. zn. 7 Tdo 726/2004.

¹¹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

2 Podoba protiprávního jednání, jež by mělo naplňovat nově formulovanou skutkovou podstatu přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“

Při konstruování této nové skutkové podstaty přestupku zákonodárce zřejmě vycházel z přesvědčení, že v atmosféře nedostatku přirozené autority orgánů veřejné moci je třeba jejich vážnosti docílit autoritativními prostředky státního donucení spojenými s hrozbou sankce, neboť nerespektování orgánů veřejné moci při výkonu jejich pravomoci ohrožuje samotnou podstatu fungování státu. Objektem nově formulované skutkové podstaty přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ je tedy hladký a nerušený výkon veřejné správy a k tomu nezbytné zajištění dostatečné autority a vážnosti úředních osob při výkonu jejich pravomoci.¹²

Jak již bylo řečeno, oproti přestupku proti občanskému soužití upravenému v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (od 1. 7. 2017 v § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích), je objektivní stránka skutkové podstaty přestupku upraveného § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích formulována poměrně obecněji prostřednictvím neurčitěho právního pojmu „znevážení postavení“. Neobsahuje tedy ani demonstrativní výčet forem jednání, které mají tuto novou skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku naplňovat. Výklad tohoto neurčitěho právního pojmu tak zákonodárce přenechal doktríně, a především pak judikatuře, která bude bezpochyby v souvislosti s aplikací tohoto ustanovení postupně vznikat.

Formy jednání, které (uskutečněné ve vztahu k úředním osobám) hodlá zákonodárce od poloviny letošního roku nově postihovat jako protiprávní a které by měly naplňovat skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku upravenému v § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích, odpovídají dle mého názoru nejen jednání tvořícímu skutkovou podstatu výše zmíněného přestupku proti občanskému soužití upravenému v současnosti v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, ale též přestupkovým jednáním upraveným v § 49 odst. 1 písm. b), a odst. 2 písm. a) b) c) a d) zákona o přestupcích. Konkrétně se jedná o tyto formy protiprávního jednání:

- a) urážky,
- b) vydání v posměch,
- c) vyhrožování,
- d) nepravdivé obvinění z protiprávního (či jiného závadného) jednání,
- e) schválnosti, nebo
- f) jiné hrubé jednání.

¹² „Účelem nově formulované skutkové podstaty přestupku je zajištění ochrany zájmu na udržení vážnosti a autority orgánů veřejné moci, jednajících prostřednictvím příslušných úředních osob, ať již se jedná o policisty, zaměstnance obecních úřadů či pracovníky úřadu práce, sociálních odborů apod. Objektem je zde primárně hladký výkon veřejné moci, nikoliv osobnost úřední osoby“. Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích ze dne 1. 7. 2016.

Urážky v podobě vulgárních nadávek, ironických poznámek, jakož i zesměšňujících a ponižujících gest a výroků představují nejčastější projevy jednání, jejichž cílem je (řečeno slovy nového zákona) „znevažít postavení“ úřední osoby při výkonu její pravomoci. Z formálního hlediska je možno za „znevažující“ považovat veškeré formy jednání, jež jsou v rozporu s obecně uznávanými zásadami slušnosti uplatňovanými běžně v mezilidských vztazích a jako takové jsou v případech civilních osob (při dosažení určité intenzity) postižitelné v podobě přestupků proti občanskému soužití.

V případech vyhrožování půjde o ty případy, kdy míra společenské škodlivosti tohoto protiprávního jednání nedosahuje intenzity trestného činu,¹³ ale na druhou stranu toto jednání výrazně narušuje řádný výkon veřejné moci.

Nepravdivé obviňování policistů ze závažného jednání (nejčastěji z toho, že je policista pod vlivem alkoholu) představuje v současnosti vážný problém při projednávání přestupků v blokovém řízení, zvláště v oblasti dopravy. Tento způsob obstrukce je mezi řidiči značně rozšířen jako zaručený prostředek vedoucí ke zdržení úředních úkonů či jako prostředek msty vůči policistům.¹⁴

Pod pojmem „schválnosti“ lze rozumět různé projevy hrubého jednání, uskutečněné s cílem narušit nebo znesnadnit výkon veřejné moci.¹⁵

Je tedy evidentní, že cílem zákonodárce bylo postihnout především ty formy protiprávního jednání, které nejsou v současné době postižitelné podle jiných právních předpisů. Nová skutková podstata přestupku tedy nezahrnuje např. fyzické napadení úřední osoby pro výkon její pravomoci, které je již v současné době postižitelné v trestněprávní rovině.¹⁶ Pod pojem „znevažení postavení“ prostřednictvím „jiného hrubého jednání“ by však bylo možno podřadit např. fyzické napadení minimální intenzity (např. úchop za oděv, odstrčení atd.) při kterém by úřední osoba neutrpěla žádné zranění a které by zároveň nedosahovalo intenzity trestného činu.¹⁷

13 Jedná se o trestný čin vyhrožování s cílem působit na úřední osobu upravený v § 326 trestního zákoníku, který po formální stránce vykazuje stejné znaky skutkové podstaty, jako jedna z forem jednání, které mohou naplňovat skutkovou podstatu přestupku „znevažení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“, kdy rozdíl je pouze v intenzitě, tedy rozdílné míře společenské škodlivosti takového jednání.

14 *Nová skutková podstata bude dále směřovat například i na dosud obtížně řešitelné jednání některých řidičů, kteří za účelem zdržení úředních úkonů (či jako prostředek msty úřední osobě) nepravdivě obviní úředníka či policistu z ovlivnění alkoholem či jiného závažného jednání, aby se vyhnuli kontrole, jinému úkonu či pouze obstruovali.* Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

15 „Schválnost ve smyslu § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, musí mít povahu hrubého jednání a musí mít schopnost narušit občanské soužití. Hranice mezi hrubým jednáním a pouhou „nevhodností“, neslušností či jinou nesprávností nejsou dány přesně“. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č. j. 1 A 24/2010-22.

16 Srov. § 325 trestního zákoníku.

17 „Násilím ve smyslu § 155 trestního zákona (útok na veřejného činitele) je mimo jiné jednání proti tělu napadeného, při němž je použito fyzické síly, neryžduje se však, aby takovým jednáním bylo způsobeno ublížení na zdraví. K naplnění pojmu užiti násilí nestačí však jen uchopení napadeného za oděv a zabloumání jím samo o sobě“. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 1. 1966, sp. zn. 1 Tz 95/65.

Pokud jde o materiální stránku nově formulované skutkové podstaty přestupku, tedy nezbytnou míru společenské škodlivosti, při jejímž naplnění se jednání dotýčné osoby stane postižitelným v rámci uplatnění správnětrestní odpovědnosti, zde je třeba poznamenat, že zákon o odpovědnosti za přestupky (stejně jako zákon o přestupcích) vychází (na rozdíl od trestněprávní úpravy) z materiálně-formálního pojetí přestupku.¹⁸ To znamená, že mimo naplnění formální stránky vyjádřené v jednotlivých skutkových podstatách přestupků musí jít též o protiprávní jednání dosahující určité intenzity, zpravidla označované jako nepatrná míra společenské škodlivosti.¹⁹ Jak již bylo řečeno, vymezit konkrétní hranici mezi pouhou neslušností či nevhodností a (byť nepatrnou) společenskou škodlivostí představuje nejobtížnější úkol při posuzování přestupkového jednání.

Policisté při plnění svých úkolů na základě zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), jakož i při plnění dalších úkolů na základě jiných právních předpisů upravujících pravomoci a působnost policie ve vybraných oblastech státní správy, vystupují v postavení úředních osob.²⁰ Na rozdíl od přestupků proti občanskému soužití je nově formulovaná skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku konstruována jako speciální, tedy bude poskytovat ochranu pouze úředním osobám „při výkonu jejich pravomocí“, což je jejím hlavním přínosem a významnou změnou oproti současnosti.²¹ Zařazením sousloví „při výkonu její pravomoci“ do skutkové podstaty tohoto přestupku chtěl tedy zákonodárce nepochybně zdůraznit skutečnost, že zákon v tomto případě neposkytuje ochranu přirozeným osobnostním právům člověka, ale poskytuje veřejnoprávní ochranu orgánu, který dotýčná úřední osoba v souvislosti s výkonem své pravomoci reprezentuje.

¹⁸ „Přestupek je vymezen na základě materiálně-formálního pojetí, přičemž ke vzniku odpovědnosti za přestupek bude muset dojít k naplnění všech jeho znaků současně – to znamená, že musí jít o protiprávní společensky škodlivý čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a zároveň vykazuje znaky stanovené zákonem, tedy obecné znaky přestupku i znaky konkrétní skutkové podstaty přestupku, nejde-li o trestný čin. Přestupkem je tedy méně závažné společensky škodlivé jednání namířené proti výkonu veřejné správy nebo proti jiným zájmům společnosti. I proto tedy bylo zvoleno materiálně – formální pojetí jako v zákoně č. 200/1990 Sb., kdy materiální i formální znaky musí být splněny kumulativně, jinak se nemůže o přestupek jednat. Podle názoru předkladatele není nezbytné třeba, aby pojetí přestupku bylo stejné jako u trestného činu. Formální pojetí přestupku by muselo být v každém případě vyváжено konstruováním materiálního korektivu“. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁹ „Není jisté důvod pochybovat o tom, že v drtivé většině případů je již samotným naplněním formální stránky přestupku naplněna i stránka materiální, neboť již samotné legislativní vymezení pojmových znaků jednotlivých přestupků předpokládá, že jde o jednání společensky škodlivé, respektive (v míře odpovídající povaze přestupku) nebezpečné. Mohou však nastat výjimečné případy, kdy tomu tak s ohledem na specifické okolnosti věci nebude“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 3 As 78/2014 – 36.

²⁰ Legislativní zkratku „úřední osoba“ vymezuje v § 127 odst. 1 písm. a) až i) trestní zákoník. Dle písm. e) tohoto ustanovení požívá status úřední osoby též příslušník bezpečnostního sboru. Které orgány státní správy se označují jako bezpečnostní sbory, upravuje § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení mezi bezpečnostní sbory patří také policie.

²¹ „Daná skutková podstata je speciální vůči přestupku ublížení na cti, rozdíl je v objektu přestupku, kdy objektem přestupku ublížení na cti je osobnost člověka, nikoliv řádný výkon veřejné moci“. Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích ze dne 1. 7. 2016.

Přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ se může dle § 5 odst. 1 zákona o některých přestupcích dopustit pouze fyzická osoba. Přestože zákon o odpovědnosti za přestupky zná i odpovědnost právnických osob, zákonodárce zřejmě v tomto případě (s ohledem na dosavadní praxi) nepředpokládal, že by se jednání naplňujícího skutkovou podstatu tohoto přestupku mohly dopouštět též právnické osoby, i když teoreticky to není zcela vyloučeno (např. vyvěšením urážlivých výroků na adresu konkrétních úředních osob v prostorách provozoven, kde tyto úřední osoby pravidelně vykonávají kontrolu).

Dle § 15 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Vzhledem k tomu, že úmysl jako znak skutkové podstaty přestupku upraveného v § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích není výslovně uveden, lze přestupek znevážení postavení úřední osoby spáchat i z nedbalosti. Tímto poměrně „tvrdým“ přístupem chtěl zákonodárce zřejmě zamezit problémům při dokazování úmyslu spáchat přestupek v průběhu správního řízení, jakož i v rámci případného soudního přezkumu správního rozhodnutí.

Za tento přestupek bude možno ve správním řízení uložit pokutu až do výše 10 000 Kč. V případě, že by byl přestupek spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, bude moci správní orgán uložit přestupci pokutu až do výše 15 000 Kč. Oproti postihu za přestupky proti občanskému soužití jsou tedy v tomto případě sankce (správní tresty) nižší. Mimo to lze za přestupek „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ uložit současně s pokutou i omezující opatření. Avšak bohužel sankce spočívající v zákazu pobytu (v současnosti upravená v § 11 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích) své místo mezi správními tresty v zákoně o odpovědnosti za přestupky již nenalezla, což je dle mého názoru škoda. Neboť se jednalo o sankci, prostřednictvím které bylo možno úspěšně působit na osoby, u kterých ukládání pokut nemá vzhledem k jejich finanční situaci opodstatnění (jedná se zejména o lidi bez domova, sociálně slabé osoby z vyloučených lokalit atd.), ale na druhou stranu se právě tyto osoby ve velké míře dopouštějí protiprávního jednání.

3 Řízení v případě přestupků spáchaných vůči policistům při výkonu jejich pravomoci

Současná situace je dle mého názoru v přímém rozporu se záměrem zákonodárce vyjádřeném v § 9 zákona o policii, dle něhož je policista (mimo jiné) povinen při plnění svých úkolů „*dbát své vlastní cti, vážnosti a důstojnosti*“. Jinak řečeno, skutečnost, že policisté se při plnění svých úkolů mohou stát „legálně“ terčem posměchu a vulgárních urážek ze strany osob, vůči nimž zakročují, nejen evidentně snižuje jejich lidskou důstojnost, ale též nijak nepřispívá k autoritě a vážnosti policie v očích veřejnosti.

Jedinou možností, jak se policisté mohou proti takovému jednání v současné době bránit, je podání návrhu na zahájení správního řízení pro přestupek tzv. „urážky na cti“ upravený v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích k příslušnému správnímu orgánu. Avšak jak již bylo výše řečeno, tato skutková podstata není konstruována jako speciální, tedy neposkytuje ochranu výlučně úředním osobám při výkonu jejich pravomoci, ale naopak zákonodárce předpokládal její využití primárně k ochraně práv civilních osob. To znamená, že jestliže se policista cítí být vulgárními urážkami ze strany osoby, proti které zakročuje dotčen, návrh na zahájení správního řízení podává v postavení civilní osoby. Mimo to je třeba zdůraznit, že v případě přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se jedná o tzv. „návrhový přestupek“. To znamená, že řízení se v tomto případě (oproti „běžnému“ správnímu řízení) vyznačuje některými specifiky, jež představují pro policisty (stejně jako pro civilní osoby) postižené tímto přestupkem značná úskalí.²² Minimálně z tohoto důvodu není současná možnost zákonné obrany proti verbálním útokům pro policisty ideální.

Dále je třeba poznamenat, že správní orgány oprávněné k projednání přestupků proti občanskému soužití nejsou k projednávání těchto druhů přestupků, spáchaných vůči policistům příliš nakloněny, což ve svém textu dokládá i stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra k možnosti vést řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití v případě urážky nebo jiného útoku na policistu, v němž se mimo jiné uvádí, že „podle informací z žádosti naráží policie, která se snaží popsatá jednání kvalifikovat jako přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, na negativní postoj přestupkových komisí, neboť chování občanů vůči policistům komise buď považují za stížnost, která by občanům neměla být na újmu nebo se podle nich jedná o situaci, kdy policisté ve službě jakožto úřední osoby nejsou v pozici občana a přestupku proti občanskému soužití se proti nim tedy dopustit nelze“.²³

K výše uvedenému bych rád poznamenal, že dle mého názoru jsou oba výše zmíněné přístupy správních orgánů k řešení dané problematiky mylné, postrádající základní znalosti souvisejících právních předpisů, jakož i příslušné judikatury.

Pokud jde o první názor zastávaný některými správními orgány, tedy že v případě spáchání přestupku proti občanskému soužití vůči policistům ve službě se jedná o stížnost ze strany občana, potom je třeba připomenout, že stížnost (jíž lze rozumět individuální podání, které se bezprostředně dotýká zájmů stěžovatele)²⁴ musí splňovat jisté

²² Jedná se zejména o povinnost uhradit státu náklady spojené s projednáním přestupku v případě, kdy se v řízení nepodaří prokázat, že skutek, o němž se vede řízení, se stal, že tento skutek je přestupkem, a že skutek spáchal obviněný z přestupku. Srov. § 76 odst. 1 pod písm. a) b) a c) zákona o přestupcích. Nicméně naplnění či nenaplnění těchto podmínek z velké části nezáleží na vůli navrhovatele, který výsledek řízení může ovlivnit pouze minimálně. To zda bude pachatel z přestupku usvědčen, je závislé především na kvalitě práce příslušného správního orgánu, který daný případ projednává.

²³ Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra č. 56 k možnosti vést řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití v případě urážky nebo jiného útoku na policistu, ze dne 26. 6. 2012.

²⁴ Srov. SKUPOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 137.

obsahové a formální náležitosti předepsané zákonem.²⁵ A dále, pokud by se v tomto případě jednalo o stížnost podanou dle § 175 správního řádu, vyvstává zde otázka, zda by se na tento úkon „stěžovatele“ mělo vztahovat i ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu, jež umožňuje uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání (v tomto případě stížnost).²⁶

Podobně jako v případě „znevažení postavení“ zákon nijak blíže nespecifikuje ani „hrubě urážlivé podání“. Nicméně z toho, že zákonodárce použil procesní terminologii (vyjádřenou ve slově „podání“) lze dovodit, že ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu se uplatní především v souvislosti s realizací procesních postupů upravených správním řádem, tedy zejména při správním řízení. V případě nově formulovaného přestupku „znevažení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ zákonodárce naopak cílil na ochranu úředních osob při realizaci i těch forem správněprávních činností, které správní řád neupravuje, tedy např. faktických úkonů.

Ve druhém případě, kdy úřední osoby projednávající předmětné přestupkové jednání mají za to, že vůči policistům ve službě, jakožto úředním osobám, se nelze dopustit přestupku proti občanskému soužití upravenému v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, je třeba připomenout znění příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu.²⁷ K tomu se v již zmiňovaném stanovisku odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra k možnosti vést řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití v případě urážky nebo jiného útoku na policistu uvádí, že „*zákon v rámci skutkových podstat přestupků (§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích) neuvádí žádné skutečnosti, které by vedly k domněnce, že objekt či předmět útoku je konstruován jako speciální. Proto můžeme jednoznačně konstatovat, že všechny přestupky proti občanskému soužití lze spáchat proti komukoliv*“.²⁸ Stejného názoru, tedy že pouhá skutečnost, že se jedná o úřední osobu, sama o sobě neznamená, že nelze použít zákona o přestupcích, je i řada autorů odborných publikací zabývajících se touto problematikou.²⁹

²⁵ Srov. § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

²⁶ K tomu je třeba pouze poznamenat, že „*postih za přestupek podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích nelze zaměřovat s pořádkovou pokutou podle § 62 odst. 2 správního řádu, kterou lze uložit tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání*“. JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 290.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009-69 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 2 As 35/2010-62) kde se mimo jiné uvádí, že „*policista z titulu své funkce neztrácí základní lidská práva a svobody, deklarovaná Listinou základních práv a svobod, a jakkoliv je vztah občan – policista v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecná uznávaná pravidla slušnosti a občanského soužití. Proto policista nemůže být z ochrany garantované § 49 přestupkového zákona vyloučen*“. A dále, že „*ze zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti a každý zaměstnanec správního úřadu je povinen se k dotčeným osobám chovat zdvořile a vstřícně (§ 4 odst. 1 správního řádu) však určitě neplyne, že si musí nechat ze strany účastníka řízení vše líbit*“.

²⁸ Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra č. 56 k možnosti vést řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití v případě urážky nebo jiného útoku na policistu, ze dne 26. 6. 2012.

²⁹ Viz např. JEMELKA, VETEŠNÍK, op. cit, s. 292.

V případě, kdy dojde ke spáchání přestupku proti občanskému soužití vůči policistovi vykonávajícímu službu, dostává se tento policista do situace, kdy na jedné straně je z pozice svého úředního postavení oprávněn (a zároveň povinen) provést úkon, případně učinit jiné opatření směřující k projednání přestupku před příslušným orgánem,³⁰ což zahrnuje právo (a povinnost) policisty oznámit příslušnému správnímu orgánu každý přestupek, o němž se v rámci výkonu služby doví a který sám není na základě zákona oprávněn projednat.³¹ Na druhou stranu se však policista zároveň sám stal předmětem útoku přestupku, a z tohoto důvodu v rámci následného řízení o přestupku vystupuje v procesním postavení poškozeného. Tato do jisté míry „schizofrenní“ situace může u příslušného správního orgánu vyvolávat dojem „střetu zájmů“. Pokud se tedy policista rozhodne přestupek oznámit (v současné době je pouze na vůli policisty postiženého přestupkem proti občanskému soužití, zda podá návrh na zahájení řízení či nikoliv) je zřejmě nejvhodnějším řešením této situace přivolat na místo jinou hlídku, nadřízeného policisty, případně příslušníky Odboru vnitřní kontroly. Tím bude zachována maximální možná míra objektivity případu, jež může poškozenému policistovi výrazně prospět při následném projednání přestupku před příslušným správním orgánem.

Zásadní změnou, kterou nová právní úprava v tomto ohledu přinese, je skutečnost, že policista již nebude podávat návrh na zahájení řízení o přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ jakožto „civilní osoba“, ale učiní tak z pozice úřední osoby, neboť útok pachatele přestupku již nebude primárně směřovat vůči policistovi jakožto „osobě“, ale vůči úřadu, který zastupuje. Tím dojde i ke změně v procesním postavení dotčeného policisty neboť na rozdíl od současnosti nebude již policista v případě svého návrhu vázán zásadou dispoziční, ale dle mého názoru bude povinen postupovat z úřední povinnosti, tedy *ex officio*.

Závěr

Nově formulovaná skutková podstata přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ přijatá v rámci reformy správního trestání dle mého názoru přinese výraznou pozitivní (a většinou příslušníků bezpečnostních sborů dlouho očekávanou) změnu v oblasti ochrany úředních osob (včetně policistů) před verbálními útoky a jiným hrubým jednáním ze strany osob, vůči nimž úřední osoby vykonávají svoji pravomoc.

V současnosti se řada osob (vědomých si beztrestnosti svého jednání) dopouští verbálních útoků vůči policistům, aniž by to pro ně mělo jakékoliv právní následky. Nové pojetí správněprávní odpovědnosti v oblasti ochrany úředních osob tak nepochybně přispěje

³⁰ Srov. § 10 odst. 1 zákona o policii.

³¹ Srov. § 58 odst. 1 zákona o přestupcích.

k větší autoritě policie, stejně jako všech ostatních úředních osob, jež v rámci plnění svých úkolů vystupují vůči adresátům svého působení z pozice nositelů veřejné moci.

Otázkou ovšem zůstává, jaký přístup při řešení tohoto přestupku zaujmou správní orgány příslušné k jeho projednání, případně správní soudy. Neboť vzhledem k značně neurčitému vyjádření skutkové podstaty daného přestupkového jednání a absenci byť i jen demonstrativního výčtu forem jednání, které mají skutkovou podstatu tohoto přestupku dle záměru zákonodárce naplňovat, bude záležet na konkrétní úřední osobě, zda projev jednání uvedeného v oznámení o přestupku pod skutkovou podstatu tohoto přestupku podřadí či nikoliv, a to jak co do formy jednání (formální stránka skutkové podstaty přestupku) tak co do intenzity jednání (materiální stránka skutkové podstaty přestupku). V tomto směru sehraje jistě do budoucna významnou roli příslušná judikatura, která bude nepochybně postupně vznikat.

Další praktický problém spatřuji v otázce zajištění kvalitních a hodnotných důkazů (audiovizuálních záznamů, výpovědi svědků, popřípadě listin, atd.) na základě kterých bude správní orgán moci jednoznačně rozhodnout o tom, že byl spáchán přestupek a zda jej spáchala určitá osoba, aby v této souvislosti mohl uložit pachateli přestupku správní trest. Zde narážím například na klasický problém stanovení „hodnoty“ jednotlivých svědeckých výpovědí v případě, že se jedná o tzv. „tvrzení proti tvrzení“.

Nicméně jak se aplikační praxe dokáže s těmito problémy vypořádat, ukáže až budoucnost, která se začne odvíjet od poloviny letošního roku, kdy příslušné právní předpisy nabudou účinnosti.